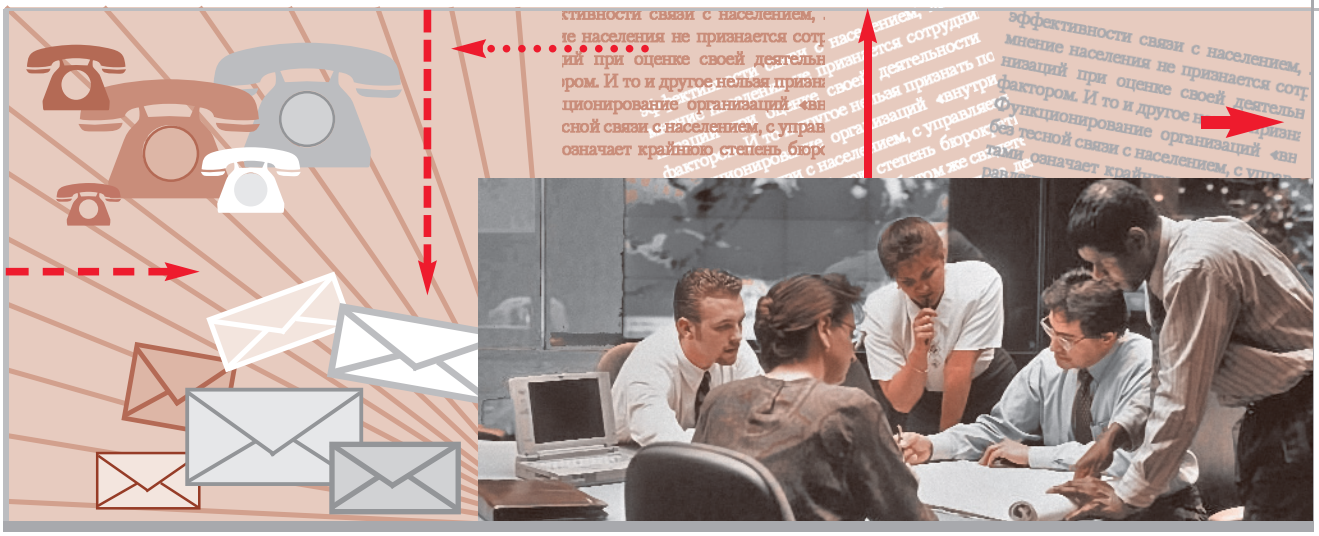
открытость и прозрачность



Игорь ГОНЧАРОВ, Александр САДОХИН, Юрий ШАБАЕВ, Олег ШТРАЛЕР

Векторы профессиональных ориентаций в пространстве инфокоммуникации

Целью статьи, в основу которой положены материалы исследования «Кадровый состав государственной службы Республики Коми: профессиональные ориентации и формирование оптимальной модели функционирования органа государственной власти», является оценка связей управленческих структур с объектами управления и их информационное обеспечение. Анализ функционирования системы государственного управления Республики Коми (РК) осуществлен на основе результатов социологических исследований в 2004 и 2008 гг., выполненных по единой методике и с использованием сходного инструментария. Данные массовых опросов дополнены экспертным опросом, функциональным анализом дея-

Игорь ГОНЧАРОВ – доктор философских наук, профессор Сыктывкарского государственного университета

Александр САДОХИН – доктор культурологии, профессор РАГС

Юрий ШАБАЕВ – доктор исторических наук, профессор кафедры гуманитарных и социальных наук Коми филиала Кировской государственной медицинской академии (КГМА) в г. Сыктывкаре

Олег ШТРАЛЕР – кандидат политических наук, доцент Сыктывкарского государственного университета

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 1. 2010 г. КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНЦЕВ ДЛЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ – анализ кадрового состава федеральной гражданской слубы (автор Е. Тавокин)

№ 2. 2010 г. КАК ПРЕОДОЛЕТЬ КАДРОВЫЙ ГОЛОД НА ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ (автор В. Осейчук)

Рисунок 1. Насколько вы удовлетворены распределением должностных обязанностей?, %



Рисунок 2. Насколько вы удовлетворены эффективностью деятельности вашей организации?, %



тельности отдельных ведомств, а также материалами исследования эффективности деятельности органов госуправления республики, проведенного в 2001 г. Опрашивались сотрудники республиканских министерств, агентств, служб, управлений, администрации главы РК. Объем выборочной совокупности – 434 человека.

Исходная задача исследования заключалась в том, чтобы определить, как функционируют управленческие структуры республики в целом. Это позволит принимать не частные меры, а совершенствовать стратегии управленческой деятельности. В этом смысле довольно значимым индикатором состояния системы управления является уровень удовлетворенности рядовых сотрудников характером своей деятельности, взаимодействием как внутри организации, так и с управляемым объектом. Полученные результаты представлены на **рисунке 1**.

Прежде всего обращает на себя внимание крайне высокая степень удовлетворенности распределением должностных обязанностей (в той или иной степени не удовлетворены только 13% опрошенных): это может быть следствием высокого уровня организации управленческих структур республики, но может быть и свидетельством настроений внутри управленческих организаций. Во время опроса, проведенного в 2004 г., аналогичный показатель был ниже (5,4% – «совершенно не удовлетворен», 13,7% – «скорее не удовлетворен»). Повышение степени удовлетворенности можно объяснить двояко: либо сказывается работа по совершенствованию организации труда, либо происходит рутинизация системы управления. На наш взгляд, в большей мере имеет место второе явление, что следует из анализа всего комплекса ответов на вопросы анкеты и других данных.

Подобные настроения могут определяться нединамичным характером деятельности управленческих организаций, рутинизацией, отсутствием эффективной связи с управляемыми объектами и исключением из оперативных решений сложных актуальных проблем, которые постоянно возникают при активном вмешательстве в деятельность управляемых субъектов. При этом все возрастные группы примерно одинаково позитивно расценивают распределение должностных обязанностей в организациях. Еще выше удовлетворенность условиями труда, отношениями между сотрудниками внутри организации и эффективностью ее деятельности **(рисунок 2)**.

Во время опросов в 2001 и 2004 гг. значительная доля опрошенных была не удовлетворена условиями труда. Ныне этот показатель существенно снизился.

Наименьшая степень удовлетворенности касается материального вознаграждения за труд. Более трети респондентов выразили свое однозначное неудовлетворение, и только 38,3% в разной мере удовлетворены оплатой труда. В 2004 г. неудовлетворенных было больше – более половины опрошенных госслужащих (21,6% – «совсем не удовлетворены», 38,4% – «скорее не удовлетворены»). Повышение уровня оплаты труда существенно сказалось на настроениях, и удовлетворенность материальным вознаграждением за труд резко выросла.

Для сотрудников не вполне очевидны результаты труда, ибо высокая степень удовлетворенности эффективностью деятельности никак не соотносится с реальным положением дел в подведомственных сферах. После пожара в доме престарелых в Подъельске в начале 2009 г. (который имел широкий политический резонанс) первые лица республики фактически признали, что многие государственные службы работают в Коми неудовлетворительно. Неспособность адекватно оценивать свой труд и деятельность своей организации вытекает из плохой связи с объектами управления, недостаточно высоким качеством работы управленческих служб и, очевидно, низким уровнем их информационного обеспечения.

Респонденты признают необходимость постоянного повышения уровня квалификации сотрудников. Отвечая на вопрос «Что нужно сделать для повышения эффективности и качества работы именно вашей организации?», только 16,1% госслужащих заявили, что организация функционирует нормально и ничего не надо делать для совершенствования работы (это косвенно подтверждает общую недостаточную эффективность управленческих структур), а 28,8% отметили, что нужно улучшить качественный состав сотрудников организации. Данный ответ явился самым весомым среди всех предложенных вариантов

совершенствования деятельности организации **(таблица 1)**.

Важно также, что, отвечая на вопрос о мерах, которые необходимо принять для совершенствования работы организации, только 3,2% респондентов указали на необходимость изменить связь с управляемым объектом.

Самое значимое замечание касается восприятия сотрудниками организаций отношения населения к их деятельности. Понятно, что при неблагополучной ситуации в социальной сфере, которая фиксируется объективными данными (уровень заболеваемости, состояние системы ЖКХ, уровень бедности и т.д.), претензий к органам управления будет много. Данные многочисленных независимых опросов фиксируют, что в целом население относится к результатам деятельности управленческих структур Республики Коми крайне критично.

Между тем «совершенно не удовлетворены» отношением населения лишь 1,2% респондентов и «скорее не удовлетворены» – 13,6%.

Можно предположить, что речь идет либо о низкой эффективности связи с населением, либо о том, что мнение населения не признается сотрудниками организаций при оценке своей деятельности значимым фактором. И то и другое нельзя признать позитивным. Функционирование организаций «внутри себя», т. е. без тесной связи с населением, с управляемыми объектами означает крайнюю степень бюрократизации управленческих процессов. Об этом же свидетельствует и анализ влияния институтов и групп на деятельность организаций. Наибольший вес имеют самые рейтинговые бюрократические структуры, наименьший – публичные институты (СМИ).

Отвечая на прямой вопрос, с помощью которого респондент сам попытался бы оценить, насколько хорошо информированы жители РК о деятельности его организации, 8,1% респондентов указали, что население «очень хорошо информировано», 32,9% – «хорошо информировано», 29,3% – «в равной степени информировано и не информировано». 12,6% опрошенных выбрали вариант «плохо информировано», а 4,6% – «очень плохо информировано». В 2001 и 2004 гг. были получены сходные ответы.

Таблица 1. Методы повышения эффективности деятельности организации, отмеченные респондентами, %

Увеличить численность рядовых сотрудников	14,5
Улучшить качественный состав сотрудников организации	28,8
Сменить руководство	1,6
Увеличить финансирование	23,0
Оптимизировать структуру организации	9,4
Изменить характер связи с объектом управления	3,2
Изменить характер связи с вышестоящими структурами	2,1
Другое	0,7
Ничего не надо делать, организация функционирует нормально	16,1

По мнению сотрудников органов управления, информированность населения об их деятельности в целом высокая. При этом очевидно, что на характер ответов сильное влияние оказывала лояльность организации. Тем не менее даже с учетом данного фактора население информируется явно недостаточно, и связь с ним не рассматривается в качестве актуальной задачи работы организации, хотя именно население конкретного региона и является реальным оценщиком эффективности деятельности управленческих структур. Так, 10% респондентов откровенно признали, что организация, в которой они работают, мало занимается информированием населения о своей деятельности, 31,6% ответили, что организация «иногда» предоставляет соответствующую информацию в СМИ. По словам 13,6% – необходимые сведения содержатся в отчетах в вышестоящие организации. Еще 13,1% сообщили, что информация размещается на официальном сайте республики (хотя он и мало информативен). Наконец, 30,2% опрошенных заявили, что их организации регулярно общаются с прессой, дают интервью СМИ, а также используют другие формы, включая размещение сведений на собственном сайте. Однако на уточняющий вопрос, какую конкретно информацию в последнее время организация передавала по упомянутым каналам, смогла дать ясный ответ лишь треть из них. Таким образом, интенсивность связей с населением недостаточна, и сами эти связи нередко или существуют лишь на бумаге, или только подразумеваются, но не облекаются в реальные действия организации.

Что касается форм связи с населением, то респонденты назвали следующие **(таблица 2)**:

Примечательно, что новые технологии (Интернет) уже включены в арсенал средств, с помощью которых осуществляется связь с населением, но используются редко. Это трудно объяснить, ведь, по заявлениям респондентов, у более половины организаций, в которых они работают (59,7%), есть собственные сайты, а 88,2% респондентов регулярно посещают различные сайты в Интернете.

Само информационное обеспечение управленческих организаций диктует необходимость налаживания эффективной обратной связи с населением и

Таблица 2. Распространенность форм связи организации с населением РК, %

Форма связи	Доля упомянувших
СМИ	4,1
Встречи с населением	0,5
Интернет	3,2
Прямая линия	9,2
Прием граждан	15,4
Переписка	15,2
Анкетирование	0,2
Обучение	1,2
Контакты с общественными организациями	0,2
Нет связей	0,2
Нет ответа	46,5

управляемыми объектами с помощью информационных технологий **(таблица 3)**.

Обращает на себя внимание очень высокая доля неофициальной информации среди источников, которыми пользуются сотрудники управленческих организаций. Это еще одно свидетельство значительного влияния на функционирование системы неформальных практик.

Критерием эффективности деятельности организации может служить и степень самостоятельности сотрудников – важный индикатор, фиксирующий мобильность организации, ее неиерархический, незабюрократизированный характер. Организация работает эффективно тогда, когда каждый сотрудник имеет право принимать самостоятельные решения и принимает их. Если сотрудники все свои решения или значительную их часть вынуждены согласовывать с начальником, это означает слабый уровень регламентации и общую неэффективность деятельности организации, сильное влияние неформальных практик. Кроме того, такая ситуация свидетельствует об «иерархизации» организации, ее закрытом, недемократическом характере. Между тем открытость управленческих структур – важное условие для эффективности деятельности организаций, один из очевидных способов снижения коррупционных возможностей служащих и показатель их ориентации на тесную связь с населением и общественный контроль.

Ответы на вопрос «Какая часть принимаемых вами решений связана с вашими должностными обязанностями?» показывают, что большинство принимаемых самостоятельно решений связано с должностными обязанностями сотрудников. Однако 2,1% респондентов отметили вариант «ни одного», 9,0% – «незначительная часть», 10,1% – «примерно половина» (39,7% – «большая часть», 29,7% – «все решения»). Возраст респондентов и стаж их работы весьма слабо коррелируют с долей самостоятельно принимаемых решений.

Таким образом, среди сотрудников, которые самостоятельно принимают решения, значительная часть делает это лишь тогда, когда речь идет о второстепенных вопросах, не имеющих прямого отношения к должностным обязанностям.

Особо отметим, что респонденты дали вполне исчерпывающую характеристику достаточности полномочий для принятия самостоятельных решений **(таблица 4)**.

Налицо очевидное противоречие между уровнем самостоятельности сотрудников и объемом полномочий для принятия решений, не требующих согласований с вышестоящими инстанциями и руководителями. Это противоречие – важный показатель эффективности функционирования системы управления в республике. Управленческие структуры как система не сбалансированы и не отрегулированы должным образом под решение стоящих перед ними задач.

Слабую регламентированность деятельности организаций выявили ответы еще на несколько вопросов. Один из них касается использования личных связей для решения производственных проблем. Только 30,6% опрошенных никогда не пользуются личными связями, большая же часть с той или иной степенью интенсивности пользуется ими (2,5% – каждый день, 9,0% – несколько раз в неделю, 12,0% – несколько раз в месяц, 25,1% – несколько раз в год). Чрезвычайно высокий уровень неформальных практик в деятельности управленческих организаций Коми является очевидным свидетельством информационной закрытости системы, ее клановости, что открывает широкий простор для злоупотреблений и коррупции.

Такая ситуация подводит к однозначному выводу: корпус управленцев формировался в значительной степени не на конкурсной основе и не благодаря целенаправленной кадровой работе, а путем использования родственных и дружеских связей.

Важный элемент, характеризующий деятельность управленческих организаций, – сложившиеся традиции взаимодействия между сотрудниками и иерархическими звеньями организации. 5,3% респондентов каждый день сталкиваются с просьбами руководства о выполнении каких-либо действий, не входящих в круг обязанностей сотрудника, 9,2% – несколько раз в неделю, а 17,3% – несколько раз в месяц. Правда, 26,5% опрошенных заявили, что никогда не сталкивались с подобными просьбами.

Серия вопросов анкеты позволяет определить, демократичны или иерархичны отношения в организации, насколько служебные отношения демократичны или подвержены авторитарным традициям, как учитываются в повседневных практиках права сотрудников. 13,6% респондентов согласились с утверждением: «любой сотрудник нашего подразделения может быть уволен в случае конфликта с руководителем, невзирая на уровень профессионализма самого сотрудника», а 26,5% – с тем, что «большинство важных решений принимается руководителем без обсуждения с сотрудниками».

Таблица 3. Источники получения информации респондентами, %

Источники	Доля пользователей
Служебная информация	92,9
Вышестоящий руководитель	84,1
Неофициальная информация	86,2
Информация, полученная самостоятельно	87,1
Официальные порталы в Интернете	48,8
Отношения со смежными подразделениями	26,5
СМИ	44,7

Таблица 4. Достаточность полномочий для выполнения служебных обязанностей, %

Вариант ответа	Доля указавших
Совсем недостаточно	2,3
Не вполне достаточно	13,1
Вполне достаточно	74,4
Более чем достаточно	4,8
Затрудняюсь ответить	0,5

Очевидно, что в значительной части организаций диалоговых служебных отношений нет (они не могут возникнуть в информационно закрытой структуре). Обратимся к ответам на вопрос о том, как назначается руководитель подразделения. Большинство респондентов (77,2%) полагают, что при освобождении места руководителя подразделения, если на него претендуют два человека, назначение получит не тот, кто пользуется поддержкой в коллективе, а тот, кого поддерживает вышестоящее начальство. Подобное убеждение широко распространено, очевидно, в силу не только авторитарного стиля формирования кадров руководителей, но и личного опыта работы в организациях.

С помощью социологических опросов невозможно установить степень коррупционности органов государственной службы, для этого требуются специальные методы. Но общее отношение к проблеме коррупции среди госслужащих мы можем проанализировать, хотя и с определенными допущениями.

В качестве одного из основных вопросов, касавшихся коррупции, фигурировал следующий: «Что необходимо сделать, чтобы изменить мнение населения о том, что чиновники являются полностью коррумпированным слоем общества?» Варианты действий, предложенных респондентами, не выходили за рамки предложенных в анкете (только 1,8% респондентов указали вариант «другое»). В целом же большинство опрошенных полагают, что население необходимо лучше информировать о деятельности органов управления **(таблица 5).**

Как выявило исследование, работа со СМИ не рассматривается в качестве приоритета деятельности госслужащих, но одновременно они уповают именно на средства массовой информации в деле изменения имиджа чиновника. Примечательно и то, что другие формы открытости не встречают понимания среди госслужащих. В частности, обращает на себя внимание крайне низкая степень поддержки такой меры, как публикация сведений о доходах чиновников и членов их семей на официальных сайтах.

Не менее интересны ответы на вопрос о мерах, которые необходимо принять с целью предотвращения случаев коррупции в среде государственных служащих. 49,5% опрошенных считают самыми эффективными карательные методы. 30,0% полагают, что следует повысить заработную плату, 6,7% выступают за то, чтобы ограничить или изменить функции контроля за объектами управления, и только 1,4% думают, что достаточно воспитательной работы среди госслужащих.

Таблица 5. Что нужно сделать, чтобы изменить мнение значительной части населения о коррумпированности чиновников, %

Предлагаемые меры	Доля указавших
Полнее информировать население о деятельности государственных (муниципальных) органов	57,6
Не афишировать каждый случай коррупции в СМИ	3,9
Предоставлять полную информацию о доходах госслужащих и членов их семей на официальные сайты	6,0
Строже наказывать госслужащих за факты коррупции	29,5
Другое	1,8

Как видим, стандартный вариант «поднять зарплату» весьма популярен, хотя как мера воздействия он совершенно неэффективен. Очевидно и то, что принцип неотвратимости наказания важен с точки зрения социальной справедливости. Поэтому есть основания для более глубокого анализа того, почему этот принцип поддержали менее половины опрошенных. В совокупности ответы на два вопроса говорят о некой сложившейся среди работников органов управления морально-нравственной среде, которую, к сожалению, нельзя назвать абсолютно некомфортной для коррупционеров.

Исследование подтвердило основную гипотезу проекта. Государственные служащие продемонстрировали двойную мотивацию: с одной стороны, лояльность системе государственной службы, а с другой – слабое знание внешней среды деятельности организации. Кроме того, как оказалось, они не ориентированы на внедрение инновационных форм деятельности.

Большинство опрошенных считают, что стабильность структуры органа государственного управления – важный фактор эффективности его деятельности, и они же называют таким фактором организационные изменения. Скорее всего, подобная непоследовательность также определяется двойной мотивацией. Респонденты признают, что стабильность является важным фактором («идеалистическая мотивация»), и в то же время недовольны существующей организационной структурой.

Вместе с тем стоит отметить, что по сравнению с 2004 г. сократилось количество госслужащих, считающих, что в качестве фактора, снижающего эффективность государственной службы, выступают существующая система найма на работу и повышение уровня регламентации деятельности сотрудников органа. Это изменение следует отнести к положительному эффекту от введения конкурсной системы приема на государственную службу и принципиальной готовности госслужащих к строгой регламентации их деятельности.

Впрочем, более конкретная формулировка вопроса о внешнем контроле деятельности чиновника обнаруживает мотивацию, которой опрашиваемые руководствуются на своем рабочем месте. И в этом случае они отнюдь не склонны к тому, чтобы быть открытыми к процедуре контроля и оценки.

Тот факт, что большинство респондентов затруднились с самостоятельной формулировкой ответа на вопрос о том, какие услуги их организация оказывает населению, свидетельствует: у них отсутствует четкое представление о стратегической цели и конкретных задачах, которые решают такие организации по отношению к обществу.

Учитывая специфику современной административной реформы и слабую связь между знанием политических и сервисных особенностей государственной

службы, выявленную в ходе исследования, можно сказать, что существует системное непонимание целей административной реформы, обусловленное сложностью оценки эффективности деятельности органа государственного управления. Здесь уместно напомнить, что методические рекомендации («Организационно-экономические механизмы функционирования государственной службы». М., 2004. Ч.1) по проведению реформы содержат подробное описание методики определения показателей.

Для устранения упомянутого разрыва необходимо скорректировать так называемую «лояльную» часть мотивации деятельности государственных служащих. Следует, на наш взгляд, включить в систему подготовки госслужащих курс по методике определения показателей эффективности государственной службы, начиная с функционального анализа деятельности органа государственного управления и заканчивая определением должностного регламента. Кроме того, целесообразно включить соответствующие вопросы в программу квалификационного экзамена и в программу аттестации госслужащих.

Проведенные исследования показывают, что органы государственного управления Республики Коми сегодня являются информационно закрытыми, а их сотрудники не ориентированы на эффективную связь с объектами управления и на информационную открытость. Очевидно, что подобные настроения будут важным препятствием в деле внедрения новых информационных технологий, повышения информационной открытости органов управления и предоставления госуслуг преимущественно через информационные порталы.

Кадровая безопасность и эффективность реформ

Кафедра государственной службы и кадровой политики РАГС совместно с кафедрой национальной безопасности РАГС и учеными Пограничной академии ФСБ РФ провела межкафедральный методологический семинар «Кадровая безопасность: от осознания угроз к адекватным мерам сохранения России».

Открыл заседание проректор РАГС, заведующий кафедрой государственной службы и кадровой политики профессор А.И. Турчинов. Он подчеркнул, что в условиях проведения коренных реформ кадры, особенно кадры государственной службы, являются ключевыми элементами модернизации, от них зависит успех или провал начатых преобразований. Реалии последних лет, однако, показывают, что квалификация, моральные качества государственных служащих снижаются, в результате все государственное управление становится менее эффективным, цели реформ остаются не достигнутыми.

Заведующий кафедрой национальной безопасности С.В. Смульский подробно рассмотрел проблемы кадровой безопасности в связи с отдельными направлениями обеспечения национальной безопасности – военной, информационной, продовольственной и т. д. Он обратил внимание на то, что зачастую непродуманные назначения на ответственные должности в целом могут угрожать стабильности государства, потому что эти кадры либо в силу низкой квалификации, либо в силу собственных представлений о задачах страны, либо в силу зарубежных воздействий принимают решения, идущие вразрез с интересами России.

Доцент кафедры управления кадровыми ресурсами Пограничной академии В.П. Тихонов определил кадровую безопасность как состояние надежности кадров, а также осуществляемых мер по отбору, расстановке, перемещению, подготовке и переподготовке, увольнению сотрудников, которое обеспечивает защищенность интересов государственной службы от внутренних и внешних угроз и рисков.

Доктор экономических наук профессор кафедры национальной безопасности М.Я. Корнилов дал более лаконичную формулировку «кадровой безопасности». По его мнению, это – защищенность в сфере кадровой политики от угроз. Под угрозами нужно понимать и такие беды отечественной государственной службы, как бюрократизм, непрофессионализм, стремление чиновника поставить себя выше гражданина. Преодоление этих угроз, по его мнению, позволит серьезно улучшить ситуацию в стране.

Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики кандидат философских наук И.Н. Панин в своем сообщении «Кадровая составляющая Стратегии национальной безопасности России» рассмотрел действующие документы, направленные на обеспечение безопасности России, и показал, что в них уделяется крайне мало внимания проблемам кадров, что по-прежнему сохраняется подход разбивать общую проблему безопасности на ее «отрасли», и это приводит в конечном счете к утрате целостной картины состояния дел в стране.

Доцент кафедры управления кадровыми ресурсами Пограничной академии кандидат психологических наук А.А. Жерехов познакомил присутствующих с возможностями применения метода биорезонансной диагностики и терапии в обеспечении кадровой безопасности и поддержания психофизического здоровья государственных служащих.

В рамках семинара прошла презентация очередных номеров журнала «Государственная служба», системно отражающего проблемы национальной безопасности.

Итог научного обсуждения подвел председательствовавший А.И. Турчинов. Он подчеркнул, что тема остается важной не только для осуществления собственно кадровых технологий, для государственного управления. Обеспечение кадровой безопасности – путь к стабильности, процветанию, модернизации России.

Т. Семенова